

## Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge  
– Diskussionsbeitrag Nr. 28/2015 –

17.08.2015

### **„Nichts ohne uns über uns“ – Bürgerschaftliches Engagement von Menschen mit Behinderungen und die UN-Behindertenrechtskonvention**

von Wolfram Giese, Bundesministerium für Arbeit und Soziales

*Die rechtliche Dimension des Engagements von Menschen mit Behinderung regelt hierzulande seit 2009 die UN-Behindertenrechtskonvention. Was hat es damit im Detail auf sich und wie ist der Stand der Umsetzung?*<sup>1</sup>

„Nichts ohne uns über uns“ – dieses Motto prägte die Verhandlungen zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK)<sup>2</sup>. Menschen mit Behinderungen bzw. deren Selbstvertretungsorganisationen waren aktiv an der Ausarbeitung des Menschenrechtsübereinkommens beteiligt, das am 3. Mai. 2008 völkerrechtlich in Kraft getreten ist und seit dem 26. März 2009 auch in Deutschland geltendes Recht ist.

Eins der Kernanliegen der BRK ist die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und ihre Mitwirkung an den öffentlichen Angele-

genheiten, wieder getreu dem Motto „nichts ohne uns über uns“, das sich unter anderem in Art. 29<sup>3</sup> (Teilnahme am politischen und öffentlichen Leben) manifestiert. Hier soll der Blick auf Art. 29 lit. b) geworfen werden, wonach die Vertragsstaaten aktiv ein Umfeld fördern sollen, in dem Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können – und die Vertragsstaaten haben diese Mitwirkung zu begünstigen.<sup>4</sup> Der Terminus „öffentliche Angelegenheiten“ entspricht sinngemäß dem „öffentlichen Leben“ nach Art. 29 Buchst. a). Hierunter kann beispielsweise die Teilnahme am Kulturleben, aber eben auch bürgerschaftliches Engagement gefasst werden. Artikel 29 enthält sowohl eine Verpflichtung

<sup>3</sup> Artikel ohne nachfolgende Bezeichnung sind solche der UN-BRK.

<sup>4</sup> Siehe auch: Heiden, „Nichts über uns ohne uns! – Von der Alibi-Beteiligung zur Mitentscheidung! Ein Diskussionsbeitrag zur Umsetzung des Gebots der „Partizipation“ der UN-Behindertenrechtskonvention, Forum D, Beitrag D27-2014 sowie Hirschberg, Partizipation – ein Querschnittsanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention“, beide unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de)

<sup>1</sup> Bei dem Beitrag handelt es sich um die aktualisierte Fassung eines Artikels, den der Autor im Magazin „Engagement macht Stark“ (Ausgabe 1/2014, S. 28-31) veröffentlicht hat.

<sup>2</sup> [http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/StdS/UN\\_BRK/un-brk.html?nn=1008758](http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/StdS/UN_BRK/un-brk.html?nn=1008758).

des Vertragsstaates, die Rechte aus dieser Vorschrift zu garantieren (*Achtungsverpflichtung*) als auch vor Eingriffen Privater zu schützen (*Schutzverpflichtung*). Weiterhin obliegt dem Vertragsstaat auch die *Leistungsverpflichtung*, Menschen mit Behinderungen durch positive Maßnahmen die tatsächliche Möglichkeit zu bieten, ihre Rechte nach Art. 29 auszuüben<sup>5</sup>. Allerdings ist aus dieser Verpflichtung kein subjektives Recht des Einzelnen ableitbar.<sup>6</sup>

### Ein Recht auf Teilhabe für Menschen mit Behinderung

Von Relevanz für das bürgerschaftliche Engagement von Menschen mit Behinderungen ist in erster Linie Art. 29 lit. b) Unterabschnitt i). Geregelt wird hier das Recht auf Teilhabe an nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen, die sich mit dem öffentlichen und politischen Leben ihres Landes befassen. Welche Maßnahmen für eine Förderung bzw. Begünstigung der genannten Teilhabe in Betracht kommen, wird allerdings offen gelassen, und unterliegt somit dem Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten.

In Betracht kommen unter anderem Maßnahmen der Bewusstseinsbildung, wofür sich aus der BRK bereits Anhaltspunkte ergeben. So wird in der Präambel, Buchst. m) explizit die „Anerkennung des wertvollen Beitrags, den Menschen mit Behinderungen zum allgemeinen Wohl und zur Vielfalt ihrer Gemeinschaft leisten und leisten können“, gefordert. Anknüpfend an die Präambel verpflichten sich die Vertragsstaaten nach Art. 8 Abs. 1 Buchst. c), wirksame und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um das Bewusstsein für die Fähigkeiten und den Beitrag von Menschen mit Behinderungen zu fördern,

<sup>5</sup> Trenk-Hinterberger in: Kreuzt/ Lachwitz/ Trenk-Hinterberger, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, Art. 29 Rn. 3.

<sup>6</sup> Trenk-Hinterberger, a. a. O., Rn. 14.

den diese zum allgemeinen Wohl und zur Vielfalt der Gesellschaft leisten können.<sup>7</sup>

### Zur Verbesserung verpflichtet

Die genannten Forderungen der BRK verdeutlichen, dass Menschen mit Behinderungen aus der menschenrechtlichen Perspektive des Übereinkommens keine Objekte der Fürsorge sind. Stattdessen sind sie gleichberechtigte Bürgerinnen und Bürger mit individuellen Fertigkeiten und Fähigkeiten, die sie in den Dienst der Gesellschaft stellen können, sofern man ihnen die Möglichkeit dazu bietet. Man kann es auf die Kurzformel bringen: Es geht nicht mehr nur um ein Engagement für, sondern auch von Menschen mit Behinderungen. Da die innerstaatliche Umsetzung der BRK nach Art. 33 des Übereinkommens nicht nur der staatlichen Ebene, sondern auch der Zivilgesellschaft obliegt, sind beide Ebenen gefordert, die Förderung, Verbreitung und Anerkennung des bürgerschaftlichen Engagements von Menschen mit Behinderungen durch rechtliche Verbesserungen, aber auch ganz praktische Maßnahmen voranzubringen. Soweit es um die Verwirklichung der oben genannten Leistungsverpflichtung des Staates geht, können die hierfür erforderlichen Bedingungen allerdings nur in einem schrittweisen Prozess geschaffen werden. Das Leistungsrecht nach Art. 29 lit. b) kann mit zu der Gruppe der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der BRK gezählt werden, für die der sogenannte Vorbehalt der progressiven Realisierung nach Art. 4 Abs. 2 gilt. Die Vertragsstaaten sind demnach verpflichtet, unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Ressourcen Maßnahmen zu treffen, um nach und nach

<sup>7</sup> Vertiefen zur Bewusstseinsbildung: Hoffmann/Kohte, Maßnahmen zur Bewusstseinsförderung und zur generellen Sensibilisierung – eine sozialpolitische Aufgabe, Forum D, Beitrag D27-2015, unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de), 14.08.2015.

die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen. Damit wird berücksichtigt, dass dies nicht innerhalb eines kurzen Zeitraums erreicht werden kann. Es besteht dennoch die Verpflichtung der Staaten, so schnell und wirksam wie möglich Schritte zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte einzuleiten.<sup>8</sup>

### **Schwachstellen diskutieren und Lösungen finden: Die Inklusionstage**

An die Vorgaben der UN-BRK anknüpfend ist im *Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der BRK (NAP)*<sup>9</sup> unter anderem das Ziel enthalten, bürgerschaftliches Engagement von Menschen mit Behinderung sichtbar zu machen und zu würdigen. So widmete sich im Mai 2014 die Veranstaltung „Inklusionstage“ auf Einladung des für den NAP federführenden *Bundesministeriums für Arbeit und Soziales* in Kooperation mit dem *Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)*, der *Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen (bagfa)* und der *Aktion Mensch* auch den speziellen Herausforderungen bürgerschaftlichen Engagements von Menschen mit Behinderungen. Es wurden erfolgreiche Beispiele präsentiert, aber auch Probleme benannt: fehlende oder nicht finanzierbare Assistenz, mangelnde Barrierefreiheit im Bereich der Kommunikation oder die Unzugänglichkeit von Verkehrsmitteln und Gebäuden.

### **Forum Inklusive Gesellschaft**

Um diese Fragen zu vertiefen und Handlungsempfehlungen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements von Menschen mit Behinderungen für Gesetzgeber, Politik und zivilgesellschaftliche Akteure zu erarbeiten, fördert das Bundesministerium für Arbeit und Soziales derzeit ein Projekt des BBE – das „Forum Inklusive Gesellschaft“. Mit dieser auf 18 Monate angelegten Veranstaltungsreihe möchte das BBE zusammen mit seinen strategischen Partnern auf das Thema Inklusion im Zusammenhang mit bürgerschaftlichem Engagement von Menschen mit Behinderungen aufmerksam machen. Dazu werden sechs Dialogforen im Format der Zukunftswerkstatt zu den Themen Mobilität und Engagement, Auslandsengagement von Menschen mit Behinderungen, Gesundheit und Pflege, Bildung und bürgerschaftliches Engagement, Antidiskriminierung und Gute Praxis durchgeführt. Zu diesen Dialogforen werden Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft eingeladen, um über die Rolle und Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements von Menschen mit Behinderungen zu diskutieren. Durch den Aufbau der Dialogforen im Format der Zukunftswerkstatt sollen die heterogenen Perspektiven der beteiligten Expertinnen und Experten von allen Seiten konstruktiv diskutiert und das Engagement und die vielfältigen Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen herausgestellt werden. Ziel der Dialogforen ist die Erarbeitung von Strategien und Handlungsempfehlungen zum Einsatz und zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von Menschen mit Behinderungen für Bund und Länder, den Gesetzgeber, zivilgesellschaftliche Organisationen und Unternehmen. Dabei setzt das BBE auf eine breite Beteiligung von Menschen mit Behinderungen. Denn auch hier gilt: „Nichts ohne uns über uns“. Nachdem die ersten

<sup>8</sup> Vgl. Denkschrift der Bundesregierung, BT-Drs. 16/10808, S. 46.

<sup>9</sup> [http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/BRK/DE/StdS/Vorreiter/bund/bund\\_node.html](http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/BRK/DE/StdS/Vorreiter/bund/bund_node.html)

beiden Dialogforen stattgefunden haben, lässt sich sagen: Zivilgesellschaftliche Organisationen können einiges tun, um Menschen mit Behinderungen ihr Engagement zu erleichtern. Überprüft werden muss aber auch die Veränderung rechtlicher Rahmenbedingungen, um Barrieren zu beseitigen, die ein Engagement erschweren. Es gilt also: Staat und Zivilgesellschaft müssen sich

gemeinsam für eine inklusive Gesellschaft stark machen. So wie es auch die UN-BRK fordert.

---

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

---